

La coopération entre pays francophones dans une perspective globale

Louis Sabourin

Volume 5, numéro 2, 1974

La coopération internationale entre pays francophones

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700440ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700440ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Sabourin, L. (1974). La coopération entre pays francophones dans une perspective globale. *Études internationales*, 5(2), 195–207.
<https://doi.org/10.7202/700440ar>

LA COOPÉRATION ENTRE PAYS FRANCOPHONES DANS UNE PERSPECTIVE GLOBALE

par Louis SABOURIN *

Les pays d'expression française ont une voix homogène dans la Francophonie, mais des voies hétérogènes dans la coopération.

L. S.

INTRODUCTION

Au-delà de toutes les critiques et des louanges qu'on a formulées à son sujet, de ses piétinements et de ses réalisations incontestables, des controverses et des amitiés nouvelles qu'elle a suscitées, des politiques et des institutions qu'elle a engendrées, la « coopération entre les pays francophones » est devenue l'une des réalités avec laquelle il faut compter dans l'évolution des relations internationales contemporaines.

Cette coopération, qui affecte directement ou indirectement plus d'une trentaine d'États et de territoires qui reconnaissent le français en tant que langue officielle ou l'utilisent régulièrement constitue un ensemble beaucoup plus complexe qu'on ne l'imagine habituellement. Intercontinentale dans ses ramifications géographiques, quasi universelle dans son expression culturelle – en particulier à l'intérieur des grands organismes à vocation mondiale – la coopération entre les pays francophones est fortement axée sur les pôles européen et africain car c'est là que se trouve la très grande majorité de ces pays et que se sont développés de très nombreux échanges.

Certes, les nouveaux États de l'Indochine admettent encore l'usage du français et, à l'exception du Viêt-nam du Nord, acceptent toujours de participer à certaines institutions regroupant des gens d'expression française. Néanmoins, cette présence, de même que celle d'Haïti et du Liban, demeure quantitativement modeste. Le désir d'arabisation rapide des pays maghrébins et de malgachisation de la République malgache et leur souci de diversifier leurs rapports internationaux ont atténué leur dépendance vis-à-vis de l'ancienne métropole. Le Zaïre, de son côté, affirme de plus en plus son authenticité vis-à-vis de la Belgique.

* Le professeur Louis Sabourin est directeur de l'Institut de Coopération internationale de l'Université d'Ottawa.

De plus, l'entrée récente, parfois spectaculaire, parfois fracassante du Canada – notamment du Québec – sur la scène de la Francophonie internationale a modifié les dimensions traditionnelles de la coopération entre les pays francophones.

Même si elle a beaucoup progressé, cette coopération connaît de nombreux obstacles. Ainsi, plusieurs États comme la Guinée et l'Algérie n'hésitent pas à voir dans la Francophonie une forme de néo-colonialisme. Certains pays refusent toujours d'appartenir à l'Agence de coopération culturelle et technique; c'est le cas de l'Algérie, du Maroc, du Zaïre, de la Guinée, du Congo et du Viêt-nam du Nord.

D'ailleurs, la rencontre des chefs d'États et des ministres des Affaires étrangères des pays africains avec le président Pompidou, en novembre 1973, a clairement indiqué qu'il était impossible, sinon impensable, de songer à l'établissement d'un organisme multilatéral qui ressemblerait au Commonwealth des Nations (britanniques).

La coopération entre les pays francophones échappe donc aux généralisations car, selon que l'on est Français, Africain, Malgache, Belge, Suisse, Luxembourgeois, Monégasque, Indochinois, Mauricien, Canadien ou Haïtien, cette réalité évoque des images, des faits et des institutions qui ne sont pas toujours les mêmes. En un mot, la conception de la coopération francophone varie grandement selon les intérêts, les aspirations de chacun et le poids de son passé.

Si l'on se place dans une perspective globale, trois questions méritent d'être soulevées.

1. La coopération entre les pays francophones a-t-elle sa propre spécificité?
2. Quels en sont les pôles d'attraction et d'expression?
3. Comment peut-on envisager son avenir?

La présente analyse a donc pour but d'en présenter les principales caractéristiques, dimensions et perspectives.

* * *

Quelques considérations générales s'imposent auparavant.

Conçue globalement, la coopération pourrait impliquer l'ensemble des échanges pacifiques entre deux États, se confondant ainsi aux rapports non conflictuels entre ceux-ci. À côté de cette conception très « englobante » de la coopération, on retrouve l'approche « restreinte » employée souvent en tant que synonyme d'aide ou d'assistance d'un pays industrialisé en faveur d'un pays défavorisé; ainsi on parlera de la coopération franco-sénégalaise ou de la coopération canado-tunisienne.

Or, il s'agit de deux conceptions qui ne traduisent pas la réalité profonde de la coopération. La première est trop « inclusive » et la seconde trop « exclusive ».

En fait, la coopération est devenue un des fondements majeurs des relations internationales, autant que les relations de *guerre et de paix*, le *commerce* et les *rapports de l'esprit*.

En effet, le premier type de relations internationales fut celui des rapports de *guerre et de paix*; les sociétés qui vivaient côte à côte n'avaient d'autre forme de rapports que des relations de guerre et de paix. Lorsqu'ils ne se faisaient pas la guerre, ils vivaient en paix, mais n'avaient aucune autre forme d'échange. En réalité, lorsqu'un peuple souhaitait acquérir des biens ou des personnes, il recourait à la force pour les obtenir.

Lorsque les peuples sont devenus un peu plus clairvoyants, plusieurs d'entre eux

ont préféré utiliser une autre forme d'échange. C'est alors qu'est apparue la notion du troc, et plus tard celle du *commerce* dans une économie monétaire. On a commencé par échanger des matières premières ou des produits de base, pour ne rien dire des hommes eux-mêmes; puis on a donné des biens en échange des talents et des œuvres des artisans et des artistes. Finalement, avec l'apparition de l'argent, le commerce a pris naissance.

Dans une troisième étape, la notion des *relations de l'esprit* est apparue. On a alors commencé à échanger des idées aussi bien politiques qu'économiques, religieuses ou autres; puis on a assisté à des échanges de culture et de civilisation.

Aujourd'hui, personne n'oserait remettre en question, sur le plan conceptuel, la nécessité de faire du commerce et l'importance des relations de l'esprit, car ce sont là des postulats de l'organisation de la société internationale. Il en est de même de la *coopération internationale* aujourd'hui.

En réalité, la coopération est un phénomène qui échappe aux définitions précises pour la simple raison, comme on l'a signalé plus haut, qu'elle recouvre des faits différents selon les personnes, les lieux et les circonstances. Même si celle-ci est généralement employée pour désigner les échanges en vue de favoriser le développement d'un ou de plusieurs pays du Tiers-Monde, il est de plus en plus évident que l'étude des caractères de la « coopération entre les pays francophones » démontre la difficulté d'en arriver à une définition globale.

I - CARACTÈRE ET SPÉCIFICITÉ

En premier lieu, il convient de souligner que la coopération entre les pays francophones transcende les grandes dates charnières de l'histoire contemporaine, étant donné que s'établirent, bien avant l'indépendance de la très grande majorité des pays impliqués, des échanges de toutes sortes qui, naturellement, ne sauraient être considérés comme des liens de coopération au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Bien au contraire, la grande majorité des territoires d'expression française se trouvait, avant la période de l'indépendance, dans une situation de dépendance totale à l'endroit soit de la France, soit de la Belgique.

En deuxième lieu, jusqu'à 1960, les liens officiels de coopération entre le Canada français et les autres pays francophones étaient à peu près inexistant, à l'exception des rapports diplomatiques et commerciaux avec la France, la Belgique et Haïti. Les ententes culturelles franco-canadienne et franco-québécoise furent conclues quelques années plus tard.

En troisième lieu, les échanges horizontaux entre les territoires d'outre-mer eux-mêmes étaient très faibles. C'est encore malheureusement trop souvent le cas aujourd'hui. Ces rapports étaient tous définis entre la métropole, d'une part, et les colonies, d'autre part. En réalité il n'existait pas, avant l'indépendance des jeunes États africains et malgache, une véritable coopération entre les pays francophones; la coopération officielle exige un dialogue entre des partenaires jouissant d'une entité juridique propre, distincte et reconnue. Or, il ne fait aucun doute que, même au lendemain de l'indépendance de la plupart des pays africains, malgache, mauricien et asiatiques de mouvance française et belge, on n'a pas vraiment établi de véritables programmes de coopération définis conjointement. Il s'agissait plutôt de programmes d'aide. Ces politiques d'assistance au développement, dans le cas de la France et de la

Belgique, sont apparues sous la forme « d'accords de coopération » qui affectèrent à peu près tous les secteurs de la vie de ces jeunes États. Certes, ces accords ont eu des allures particulières dans certains cas, notamment, pour les pays du Maghreb ou les États de l'Indochine, mais dans l'ensemble il faut bien admettre que les anciennes métropoles ont mis sur pied des systèmes qui, *mutatis mutandis*, s'appliquaient de la même façon d'un pays à l'autre.

Venu beaucoup plus tard sur la scène de la « coopération intra-francophone », le Canada est apparu comme seconde voie de l'alternative, dans ce monde sans cesse grandissant des parlants français. Certes, il ne faut pas conclure que seulement des sentiments philanthropiques avaient amené le Canada à développer « des liens de coopération » avec d'autres pays de la Francophonie. Des facteurs d'ordre interne, notamment le souci du Québec de jouer un plus grand rôle international et sa détermination à s'ouvrir à des perspectives mondiales, sont des éléments très importants qui ont poussé le gouvernement du Canada, lui-même soucieux d'affirmer davantage son caractère bilingue, à développer des échanges avec de nombreux pays francophones et à manifester tant d'intérêt à la création de l'Agence de coopération culturelle et technique.

A – Coopération inégale

En fait, presque tous les programmes de la coopération belge, de la coopération canadienne et de la coopération française, qui constituent les trois pays industrialisés les plus directement impliqués ici, ont été mis sur pied – et personne ne s'en surprendra d'ailleurs – avec des États qui étaient et sont toujours dans une situation d'infériorité économique et financière telle qu'il est encore impropre de parler véritablement d'une coopération définie sur une base d'égalité. L'égalité juridique n'a jamais conféré l'égalité de fait. Si tel était le cas, on n'aurait plus besoin de recourir aux programmes traditionnels d'assistance, on préférerait établir – par un appel à de nouvelles structures, surtout sur les plans commercial, monétaire et financier – des échanges de coopération fondés sur des besoins réciproques et un souci de complémentarité, sans que toutefois les profits de capitaux ne reviennent qu'aux pays plus riches.

B – Coopération verticale

La coopération dans les pays francophones, malgré tous les efforts qui ont été tentés pour modifier cette tendance, demeure profondément fondée sur l'axe nord-sud. Ceci tient à la fois non seulement à des habitudes ou des traditions et à des comportements solidement ancrés dans les mentalités, mais aussi à l'influence de nombreux intérêts économiques, financiers et culturels de pays qui sentent le besoin de développer cette « coopération » à la verticale. L'Agence de coopération culturelle et technique ainsi que certains organismes régionaux tels que la Banque africaine de développement, le Conseil de l'Entente, l'Union douanière des États de l'Afrique centrale, et, tout récemment, les efforts de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest pour multiplier les échanges horizontaux, ne constituent jusqu'à présent qu'une minime partie de la coopération francophone. En ce sens, il ne faudrait pas en conclure que la France et la Belgique ont agi d'une façon tout à fait différente de la Grande-Bretagne qui, elle aussi, a développé surtout ses programmes d'aide avec ses anciennes colonies.

De telles tendances ont eu pour effet, dans bien des cas, non pas d'enrayer la dépendance des États vis-à-vis des anciennes métropoles, mais bien de la perpétuer au-delà des indépendances politiques. On peut même affirmer que la très grande majorité des pays défavorisés d'Afrique a contribué à accroître le pouvoir économique et financier dans les anciennes métropoles.

Si le Canada a su échapper jusqu'à présent à un tel phénomène dans la Francophonie, on ne saurait en dire autant de sa coopération avec les pays des Antilles occidentales où de nombreuses sociétés canadiennes occupent une place importante dans la vie économique de ces pays.

Certes, il est hasardeux, mais souhaitable, d'imaginer un développement considérable des relations horizontales à l'intérieur de la Francophonie, c'est-à-dire entre les pays défavorisés. *Ceci exigerait, de la part des pays eux-mêmes, une volonté de coopération qui les obligerait à dépasser le stade de la coopération institutionnelle pour en arriver à une coopération véritablement fonctionnelle dans des secteurs très précis.*

C - Coopération paradoxale

Bien paradoxalement, la coopération entre les pays francophones a souvent profité davantage aux pays donateurs qu'aux pays bénéficiaires. Plusieurs phénomènes, tels que l'aide liée, les dettes internationales, la fuite des cerveaux, la détérioration des termes de l'échange, les charges récurrentes, des institutions régionales où la voix des pauvres était trop faible, ont eu comme conséquence que la coopération n'a pas toujours avantagé ceux qui auraient dû en bénéficier le plus, c'est-à-dire les populations les plus défavorisées.

Trop de projets et de programmes de coopération ne tenaient malheureusement pas compte du « plan » des jeunes États, ou étaient, dans trop de cas, exécutés suivant des requêtes, certes légitimes, mais qui n'étaient pas toujours inscrites dans les perspectives de planification générale du pays. Plusieurs responsables des nouveaux États ont contribué à ce déséquilibre et ont trop souvent favorisé la croissance de quelques-uns ou de quelques secteurs au détriment du développement de l'ensemble de la collectivité. Il en est résulté que cette aide est devenue, pour employer l'expression de Tibor Mende, « une forme de recolonisation » qui a soulevé des critiques dans plusieurs milieux aussi bien des pays défavorisés que des pays industrialisés de la Francophonie.

C'est là un constat d'échec qu'il faudrait néanmoins éviter d'appliquer à tous les secteurs de la coopération. En effet, *si la coopération entre les États francophones résiste assez bien à la macro-analyse, elle est souvent défailante sous une micro-analyse* qui scruterait, par exemple, les rapports économiques et commerciaux entre un pays et son ex-métropole. D'ailleurs, il est indispensable d'établir des distinctions entre la coopération officielle et la coopération privée, entre les diverses formes (assistance technique, matérielle, financière, alimentaire) et les conditions d'aide. En fait, une généralisation entre les pays défavorisés, d'une part, et les pays industrialisés, d'autre part, ne résiste pas toujours à l'analyse pratique. Il est bien évident, par exemple, que les intérêts économiques du Canada en Afrique francophone n'ont rien de comparable à ceux qu'y ont la France et la Belgique.

Néanmoins, il faut admettre que, dans son ensemble, l'aide des pays industrialisés de la Francophonie aux pays en voie de développement a favorisé plus, sinon

autant, les premiers que les seconds. Nous ajouterions même que les véritables pays en voie de développement ont été ces trois États (France, Belgique, Canada) et non les nations pauvres dont le développement a été loin d'atteindre le rythme d'accélération des premiers.

On en arrive donc à l'évaluation paradoxale que la coopération entre les pays francophones a certes servi certains intérêts des pays les moins nantis, mais n'a pas réussi - à quelques exceptions près - à amenuiser la situation de dépendance économique dans laquelle ils se trouvaient et se trouvent toujours.

II - DIMENSIONS DE LA COOPÉRATION FRANCOPHONE

A - Coopération bilatérale ou multilatérale ?

La coopération francophone qui s'est développée au lendemain de l'indépendance des jeunes États africains, malgache et asiatiques a été mise en œuvre effectivement sous le signe du bilatéralisme. Ceci a été surtout le fait de la politique française qui a conclu des accords de coopération directement avec chacune de ses anciennes colonies à l'exception de la Guinée. Ces accords de coopération qui touchent les domaines les plus divers ont permis à la France de négocier sur une base directe avec chacun des États. En agissant ainsi, Paris respectait certes la souveraineté de ces jeunes États, jaloux de leur indépendance politique, mais se trouvait indubitablement placée dans une position de supériorité à leur endroit. Même dans les institutions régionales telles que la zone franc, les banques centrales d'émissions, et les conférences ministérielles, l'ancienne métropole occupait une place privilégiée.

L'établissement d'organismes de coopération multilatérale, depuis l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), l'Association des journalistes, de la radio et télévision, jusqu'à l'Association des parlementaires de langue française, constituent des initiatives extrêmement importantes et sont des sources de promesses originales. Néanmoins, si l'on se fonde sur le critère financier, ces institutions non gouvernementales n'absorbent qu'une faible partie des crédits prévus par les pays industrialisés dans le cadre des programmes de coopération. En fait, cette coopération reste toujours fondée sur les liens bilatéraux d'État à État.

En réalité, la coopération entre les pays francophones est constituée de « poids bilatéraux très lourds » et de « contre-poids multilatéraux » encore faibles dont les approches très structurelles gagneraient à être plus souples et plus flexibles.

D'ailleurs, la Francophonie, prise comme un tout, demeure un phénomène essentiellement culturel et accidentellement économique alors que la coopération bilatérale entre les pays francophones se matérialise souvent sous des formes culturelles mais presque toujours avec des résonances économiques.

B - Coopération intégrée ou harmonisée ?

Les nombreuses études se rapportant à l'évaluation de la coopération entre les pays industrialisés et les États du Tiers-Monde depuis une vingtaine d'années ont presque toutes conclu à une forme d'échec des politiques d'aide au développement. Que ce soit les rapports Pearson, Jackson, Prebisch et Peterson à l'échelon mondial, et les nombreuses études comme le rapport Gorse ou la révision des politiques de

développement du Canada, on admet généralement qu'il est absolument indispensable de modifier les structures de l'aide et surtout d'élargir le cadre de la coopération pour toucher à des secteurs qui lui échappaient traditionnellement. C'est un fait incontestable que la coopération entre les pays francophones a souvent des objectifs déguisés autant que celle des Grandes Puissances et de certains membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Songeons simplement à l'aide militaire.

Or on peut se demander si toutes les nouvelles institutions qui sont apparues dans la Francophonie au cours des dernières années offrent des espoirs de coopération originale à l'échelle régionale et internationale. Bien qu'il soit trop tôt pour porter des jugements définitifs à ce sujet, il est indéniable que les échanges de plus en plus nombreux entre des organismes privés, semi-publics et des entités régionales d'un État, tout particulièrement le rôle très spécifique et fort appréciable du Québec, représentent des éléments nouveaux qui ont donné de nouvelles dimensions à la coopération francophone et l'ont située d'une façon bien définie dans l'univers de la coopération. Cette multilatéralisation récente a favorisé une conscientisation des particularités socio-ethniques et de l'apport spécifique de chacun des États qui se réclament de la Francophonie.

D'un autre côté, si on analyse l'évolution de l'Organisation commune africaine, mauricienne et malgache (OCAM), et l'attitude soit agressive, soit indifférente, de plusieurs États vis-à-vis de certains organismes regroupant des membres francophones, on serait porté à conclure que les politiques d'intégration traditionnelle, reliquat de l'ancienne « communauté », sont un phénomène en voie de disparition.

En effet, plusieurs milieux africains, maghrébins et malgaches croient qu'il n'est plus souhaitable de créer de nouvelles structures intergouvernementales – ce qui n'empêche pas l'établissement de nombreux organismes privés – qui s'adresseraient uniquement à des pays d'expression française. D'ailleurs le retrait de la Mauritanie et de Madagascar de la zone franc et le fait que plusieurs pays africains aient exigé de la France la révision complète des accords de coopération, sont autant d'indications qu'une « coopération intégrée » à l'intérieur de la Francophonie est un phénomène de plus en plus contesté. Plusieurs pays croient qu'il est indispensable de transcender les barrières linguistiques officielles pour établir avec les voisins immédiats, souvent anglophones ou arabophones, des échanges suivis et même des institutions de coopération régionale.

Ainsi, on a assisté, au cours des dernières années, à des efforts en ce sens entre le Nigeria et le Niger, et plus récemment, entre le Togo et le Nigeria ; Lagos souhaiterait voir se créer une vaste communauté économique de l'Afrique de l'Ouest incluant à la fois les États anglophones et francophones de cette région. Une telle initiative, aussi louable soit-elle aux yeux de plusieurs, n'en demeure pas moins extrêmement difficile à mettre en œuvre car le Nigeria avec ses 79 millions d'habitants, selon le recensement de 1974, occuperait, dans une telle communauté, une place prépondérante ; cette situation gêne un grand nombre de pays francophones beaucoup moins peuplés.

D'ailleurs, les changements de régimes constituent autant d'éléments positifs que négatifs dans une telle entreprise. Si plusieurs leaders des pays africains francophones souhaitent une meilleure intégration de leur économie dans un cadre régional, il reste qu'un tel objectif est loin d'être atteint. Il faudrait sans aucun doute passer auparavant par le stade de l'« harmonisation » des politiques nationales ; ceci permettrait à chacun de ces pays, tout en respectant leur souveraineté politique, de mettre en œuvre, de

concert avec leurs voisins, des plans qui leur procureraient des bénéfices communs. L'apport des pays industrialisés, dans un tel cas, ne devrait être que complémentaire et même très marginal au niveau des ressources humaines afin de laisser aux Africains eux-mêmes la responsabilité non seulement de la conception mais de la mise en œuvre de la très grande majorité de ces projets. En effet, *l'un des grands problèmes de la coopération francophone, comme de bien d'autres coopérations d'ailleurs, a été de créer un effet de substitution extérieure obligatoire là où les ressources locales auraient pu être avantageusement utilisées.*

C - Coopération régionale ou continentale ?

Si, d'une part, on considère les institutions et les accords entre les pays industrialisés eux-mêmes, tels que l'Office franco-québécois pour la Jeunesse pour n'en citer qu'un exemple très valable, on peut conclure que sur les plans culturels et techniques la coopération entre ces pays (Canada, France, Belgique, Suisse, Luxembourg) a été passablement fructueuse et mutuellement enrichissante. D'autre part, l'étude des rapports de coopération entre les pays défavorisés d'expression française démontre, comme nous l'avons vu plus haut, que, faute de ressources et de moyens, la coopération horizontale est difficile à mettre sur pied en Afrique. En fait, les jeunes États africains acceptent mal de limiter leur souveraineté politique. L'échec de la fédération du Mali en fournit une excellente preuve. Les conflits et les facteurs idéologiques ont aussi limité les échanges de coopération entre les États de la péninsule indochinoise.

On assiste toutefois à l'éclosion de certaines institutions pour faire face à des séismes ou des pénuries, comme la sécheresse et la crise de l'énergie ou la mise en valeur d'une région. C'est le cas du Comité inter-États pour la lutte contre la sécheresse, et du Liptako Gourma. Mais il faut reconnaître que, dans ces deux cas, les réalisations pratiques sont encore peu nombreuses.

D'un autre côté, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et l'Organisation de l'Unité africaine, sont des organismes à vocation continentale où les francophones n'ont pas toujours réussi à exercer une influence à la mesure de leurs aspirations. Certes les États francophones ont donné un apport réel et se sont trouvés d'accord pour condamner l'apartheid en Afrique du Sud, le régime rhodésien, la politique des pays qui maintiennent encore des colonies sur le continent et, plus récemment, sur la politique de l'État d'Israël ; néanmoins, sur la plupart des autres questions du ressort de l'OUA, les pays francophones ont été loin d'avoir des points de vues semblables. D'ailleurs, on ne voit pas pourquoi il devrait en être autrement. En somme, l'OUA et la Commission économique pour l'Afrique n'ont pas été, à proprement parler, des centres où s'est véritablement matérialisée la coopération entre les États francophones.

D - Coopération internationale ou universelle ?

La coopération francophone s'est aussi manifestée au cours des dernières années à l'intérieur des organisations mondiales. En effet, la présence de pays d'expression française aux Nations unies, dans les institutions spécialisées et dans de nombreuses conférences internationales, a conféré au groupe francophone une place très significative. Si, d'une part, la très grande majorité des pays francophones ont accepté de

coopérer en vue de faire admettre un usage plus fréquent de la langue française dans le compte rendu des délibérations, ceux-ci ont été loin d'atteindre l'unanimité sur les questions principales et les points importants à l'ordre du jour. En réalité, les différentes options idéologiques de certains pays francophones, en commençant par le Congo et l'Algérie, ont tout de suite mis en lumière les divergences de vues de la plupart de ces États sur les questions les plus diverses soulevées dans ces enceintes. En un mot, les pays francophones ont une langue mais non une voix homogène dans les grandes organisations internationales. Néanmoins, les affinités historiques, culturelles et linguistiques incitent souvent les pays africains francophones à se trouver presque naturellement, un peu comme les pays latino-américains. C'est ce qui amène plusieurs à parler du bloc des États africains d'expression française.

Dans un autre ordre d'idées, il convient de noter que les ressortissants des pays francophones à l'emploi des organismes internationaux travaillent surtout dans d'autres pays où le français est reconnu ou utilisé. Ils ont moins tendance à transcender les barrières linguistiques que les tenants d'autres langues. C'est là un phénomène compréhensible mais très particulier qui nous amène à conclure que la coopération multilatérale des pays francophones a une portée internationale soit, mais beaucoup moins universelle que celle des États-Unis, par exemple. Le fait qu'un très grand nombre de fonctionnaires internationaux d'origine française œuvrent dans des pays d'expression française a des incidences politiques non négligeables.

III - PERSPECTIVES D'AVENIR DE LA COOPÉRATION ENTRE LES PAYS FRANCOPHONES

A - Nouveaux problèmes

Il est indéniable que les années 1973 et 1974 seront considérées comme des dates charnières dans l'évolution même de la coopération internationale. Ceci tient non seulement à un certain nombre d'événements comme la crise de l'énergie et la sécheresse qui ont mis en évidence à la fois les capacités d'affirmation de certains pays et la précarité d'autres États du Tiers-Monde, mais aussi à une prise de conscience, dans un très grand nombre de concerts internationaux, de la nécessité de revoir les principes et les modalités de la coopération, en particulier de l'impérieuse obligation pour les pays industrialisés d'abandonner des pratiques néo-coloniales et, d'autre part, pour les pays défavorisés d'acquérir une plus grande indépendance économique et d'accéder d'une façon plus directe aux centres où se prennent les grandes décisions économiques, financières et monétaires qui les affectent.

Il en est de même de la lutte contre les grandes endémies et de la crise alimentaire qui s'ajoutent à tous les problèmes qui continuent de se poser, tels que l'analphabétisme, la malnutrition, la faible espérance de vie, le chômage dans la plupart des pays du Tiers-Monde, notamment dans les pays enclavés d'Afrique et à Haïti. Il faut souligner ici que ces États sont compris parmi les vingt-cinq pays les plus défavorisés.

Face à ces problèmes on peut sérieusement se demander si la coopération entre les pays francophones représente un atout et un espoir. Si, d'une part, elle ne constitue pas « la » solution ou n'est pas une panacée, la coopération entre pays francophones, aussi bien sur une base verticale qu'horizontale, représente « une » voie parmi tant d'autres. Au-delà de toutes les critiques qu'on pourra formuler à son endroit, cette

coopération est un phénomène essentiellement valable si ses finalités et ses modalités incitent non pas à perpétuer des pratiques anciennes mais permettent à des gens qui peuvent facilement communiquer entre eux d'élaborer des politiques, des institutions pour faire face à des problèmes concrets et aussi de jeter les bases de solutions perspicaces et à long terme, non seulement en faveur des États industrialisés mais surtout des pays en voie de développement de la Francophonie dont les problèmes et les besoins sont si aigus.

B - Nouvelles institutions

Pour faire face à certains de ces problèmes et de ces besoins, on a déjà établi de nouveaux programmes et institutions de coopération technique et administrative aussi bien à l'intérieur de l'Afrique francophone que dans l'ensemble de la Francophonie. On songe, par exemple, à l'importance de toutes les commissions fluviales telles que la Commission du fleuve Niger, la Commission du lac Tchad, et le Comité du fleuve Sénégal. Il en est de même des institutions qui régissent les communications ferroviaires et terrestres telles que la Régie Abidjan-Niger (R.A.N.), l'Organisation commune Dahomey-Niger (O.C.D.N.), et l'Agence transéquatoriale de communications (A.T.E.C.), et des institutions qui ont été mises sur pied en matière de protection économique et sociale, comme l'Organisation africaine et malgache de la propriété industrielle (O.A.M.P.I.), l'Organisation commune de lutte antiacridienne et de lutte antiaviaire (O.C.L.A.L.A.V.), et l'Organisation de coopération et de coordination pour la lutte contre les grandes endémies en Afrique centrale (O.C.C.G.E.A.C.).

De son côté, l'Agence de coopération culturelle et technique a favorisé de nombreuses rencontres telles que le Festival international de la jeunesse, de même que de multiples programmes multilatéraux : formation de gestionnaires et de coopérants ainsi que d'experts dans le domaine de l'artisanat et du tourisme. Le rôle de l'École internationale de Bordeaux est particulièrement significatif sur ce plan.

Mises à part les potentialités que représentent une Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest et une Organisation commune africaine, mauricienne et malgache (OCAM) rénovées, il se dégage que l'ensemble des institutions francophones de nature économique, c'est-à-dire celles qui pourraient favoriser un développement accéléré, n'ont pas encore obtenu les résultats escomptés.

Faut-il en conclure alors que toutes les institutions de coopération entre les pays francophones n'ont guère dépassé le stade des structures et des déclarations ? Un tel jugement est certes trop sévère car, en fait, des institutions telles que le Conseil de l'Entente, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), l'Union des États de l'Afrique centrale (UEAC), ainsi que l'Agence de coopération culturelle et technique ont connu des résultats positifs ; néanmoins leur apport demeure encore trop marginal dans l'ensemble du développement de ces pays.

À côté de ces institutions et des organismes mentionnés précédemment, se sont développées d'autres formules de coopération telles que le Fonds européen de développement et les Accords de Yaoundé. On assiste présentement, à la suite de l'accession de nouveaux membres à la CEE, et du désir de l'ensemble des pays africains et de plusieurs autres États qui peuvent en devenir membres associés, à des efforts en vue de changer assez profondément l'orientation actuelle des Accords de Yaoundé. Les pays africains francophones et anglophones s'efforcent d'établir sur cette question un point de vue commun dans leurs négociations avec la Communauté européenne.

Enfin, il ne fait plus de doute que de nombreux règlements de la zone franc ainsi que des Banques centrales africaines et des Unions monétaires continueront d'être modifiés pour laisser une plus grande place aux Africains dans le processus de décision.

C - Les hommes nouveaux

Beaucoup plus que d'autres formes de coopération, la Francophonie a été très rapidement associée à un certain nombre de personnalités qui ont été impliquées dans la formulation et la mise en œuvre d'une telle entreprise. On songe en particulier aux présidents Senghor, Bourguiba et Diori ainsi qu'à Jean-Marc Léger, qui fut le premier secrétaire général de l'Agence de coopération culturelle et technique ; ces hommes ont été les véritables promoteurs d'une Francophonie institutionnalisée. Cette personnalisation de la coopération entre les pays francophones n'est pas un phénomène nouveau. Cependant, il est pertinent de se demander si les nouveaux leaders - qui ont une formation et des aspirations différentes - ne remettront pas en cause certaines prémisses implicites et plusieurs objectifs de la coopération entre les pays francophones.

À ce chapitre, il est important de signaler que les changements de titulaires à la tête de plusieurs États, aussi bien en Europe que dans de nombreux pays africains, auront certainement des répercussions directes sur l'évolution de la coopération entre les pays francophones. Sans aucun doute voudra-t-on mettre plus d'accent sur des programmes qui ont une influence directe sur le développement des pays.

D - Un nouvel esprit

Enfin, la dernière Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la Conférence des pays non alignés à Alger, et, d'une façon toute particulière, la Session spéciale des Nations unies, en avril 1974, ont fait valoir qu'il était urgent de repenser d'une façon audacieuse les rapports dits de coopération entre les États industrialisés et les pays du Tiers-Monde.

Toute une série de phénomènes nouveaux, comme le rôle grandissant des sociétés multinationales, la gravité de la crise monétaire internationale, la détermination de plusieurs pays, à l'instar de la Chine, de miser davantage sur leurs propres forces, ont poussé la très grande majorité des pays à exiger que la coopération évolue dorénavant dans le sens des besoins des pays bénéficiaires et non des États donateurs.

Les pays du Tiers-Monde en sont venus à la conclusion qu'il leur était indispensable de prendre des positions beaucoup plus fermes à l'endroit des pays industrialisés et qu'il fallait surtout repenser le *côté statique de l'aide qui confirme le statu quo pour en arriver à développer des canaux dynamiques de coopération*.

La coopération entre les États francophones n'échappera pas à ce phénomène. D'ailleurs les pays défavorisés de la Francophonie découvrent de plus en plus combien l'indépendance économique est beaucoup plus difficile à acquérir que la souveraineté politique.

Si, d'une part, il faut bien se garder de généraliser, ce qui amène trop souvent à simplifier, il apparaît, d'autre part, que d'une façon générale les pays pauvres de la Francophonie devront davantage « s'affirmer de l'intérieur », alors que les États industrialisés devront mieux saisir le désir profond des premiers de changer « les règles du jeu » de la coopération présente.

CONCLUSION

S'il est vrai que la coopération entre les pays francophones a connu un essor global considérable et qu'elle a soulevé bien des « thèses » et des « anti-thèses », il est tout de même possible d'en établir une « synthèse » provisoire en répondant succinctement aux trois questions soulevées au début.

À côté de ses éléments « inégaux », « verticaux » et « paradoxaux » qui la caractérisent – bien souvent au même titre que d'autres coopérations – quatre points particuliers la singularisent.

Il faut signaler d'abord la prépondérance de la France qui, avec ses apports culturels et éducationnels, cherche à promouvoir un certain esprit, une certaine conception de penser et de concevoir la coopération.

Deuxièmement, il convient de mettre en relief le caractère très marginal (sur le plan des crédits mis à leur disposition) des nouvelles organisations multilatérales – publiques et privées – mais très original et fort prometteur par rapport aux institutions bilatérales de la coopération entre les pays francophones. Ainsi, l'importance d'organismes tels que le Fonds d'assistance et de coopération (FAC) en France et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) au Canada n'est pas comparable, sur le plan des possibilités financières et des ressources humaines, à ce que peuvent disposer des organismes régionaux et internationaux regroupant des États ou associations d'expression française.

En troisième lieu, s'il y a une, ou plus précisément, des dialectiques de la coopération entre les pays francophones, il n'existe pas encore une véritable maïeutique qui sortirait des cadres traditionnels de rapports entre les ex-colonies et leurs anciennes métropoles. Le rôle grandissant du Canada et l'apport original du Québec à une telle coopération n'ont pas encore totalement changé l'esprit, les structures, les habitudes et le style de cette coopération. Mais on peut s'attendre à des modifications profondes au cours des prochaines années.

Enfin, la coopération entre les États francophones est encore trop empreinte de valeurs moralisatrices (au sens occidental du terme) qui véhiculent une culture et des techniques qui ne sont pas toujours adaptées et adaptables aux pays du Tiers-Monde. En plus de consacrer à une minorité le statut d'élite privilégiée – il ne faut pas oublier que la très grande majorité des Africains d'expression française ignorent complètement cette langue – de perpétuer des déséquilibres sociaux, de faire adopter des besoins de consommation et des services qui accentuent la dépendance extérieure dans le modèle bien connu du « centre-périphérie », la coopération tend trop souvent à maximiser des modes de vie et de pensée peu respectueux des coutumes locales.

Plusieurs formes récentes de coopération, incluant des secteurs de l'assistance d'un pays aussi « désintéressé en apparence » que le Canada, sont parfois perçues comme des *excédents* (aide alimentaire ou assistance technique) ou des *stimulants économiques à court terme* (aide matérielle) à une croissance interne accélérée ou des *investissements à long terme* (prêts), qui ne tiennent pas toujours compte des « capacités sociales d'absorption » des récipiendaires ainsi que des contreparties obligatoires qui grèvent de façon démesurée les budgets locaux. Trop souvent on a cherché à donner la marque du donateur à des projets prestigieux dans les capitales au détriment d'action dans les milieux ruraux où vivent plus de quatre-vingts pour cent des gens.

Tous ces phénomènes ne sont pas le seul fait de la coopération entre les pays francophones mais celle-ci en est elle-même directement marquée, à tel point que presque tous les pays défavorisés de la Francophonie souhaitent « une révision déchirante » des anciennes formes de coopération. Le cas des pays de mouvance belge « Zaïre, Rwanda et Burundi » est particulier, car même si la Belgique y conserve une place singulière, elle n'y exerce plus une influence parallèle à celle que Paris conserve, à quelques exceptions près, dans ses ex-colonies.

La coopération entre les États francophones devra connaître et connaîtra sûrement des transformations profondes au cours des prochaines années ; il faudra viser surtout à une plus grande efficacité et à une meilleure qualité des échanges. C'est surtout du côté des secteurs prévus par la CNUCED, comme la croissance de la production agricole, l'épargne et les investissements, la mobilisation des recettes fiscales, les marchés et les cours des produits de base, la formation des hommes, qu'il faudra orienter les efforts sans oublier l'étude des problèmes posés par le transfert de technologies inadaptées, les migrations de main-d'œuvre et de talents, les échanges commerciaux et de services déséquilibrés, les tarifs douaniers, les transferts de capitaux ainsi que les relations entre les institutions financières et monétaires. Chacun de ces problèmes affectent l'ensemble des pays de la Francophonie. Par conséquent, c'est là qu'il faut chercher à mettre en place une coopération plus imaginative, plus opérationnelle plutôt que de vouloir uniquement œuvrer dans des domaines et selon des moyens traditionnels. Naturellement, il est illusoire de penser qu'il existe une approche, et des solutions générales à ces problèmes globaux.

Enfin, il est fondamental de faire valoir les possibilités et les potentialités de la coopération entre des pays d'expression française. Le développement n'est pas simplement une question économique. Il est naturel que des sociétés veuillent mettre l'accent, dans la recherche de leur développement, sur des valeurs culturelles qui personnifient leur « être » en même temps que sur des phénomènes matériels qui peuvent améliorer leur « bien-être ».

La coopération entre les pays d'expression française a « un » avenir si elle est conçue et si elle évolue dans une telle optique. Jusqu'à maintenant elle n'a été véritablement qu'une assistance qui, comme le souligne si exactement Tibor Mende, « ressemble à un artichaut ».

Quand il est en fleur, il est assez plaisant et par la forme et la couleur. Avec le temps il devient une plante piquante dont une petite partie seulement est mangeable. Estimé par les spécialistes, il a également ses enthousiastes. On dit même que l'un de ses composants a des effets bénéfiques contre certaines maladies.

Mais pour juger de sa valeur véritable, il faut enlever une à une ses innombrables feuilles. Beaucoup peuvent être jetées comme sans valeur. D'autres contiennent la substance nutritive responsable de sa réputation. À l'intérieur, profondément, on arrive au petit cœur qui, convenablement préparé et mélangé avec les condiments appropriés, fournit une récompense savoureuse pour l'effort accompli en enlevant patiemment les feuilles plus ou moins sans valeur qui le cachaient¹.

¹ Tibor Mende, *De l'aide à la recolonisation*, Le Seuil, Paris, 1972, p. 67.